

Lección 45

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Es un tema delicado. La Constitución recoge la legislación anterior. Basado en la idea de la culpa. En el ámbito del Derecho Administrativo se han ido desarrollando criterios que tienden a configurar un régimen de responsabilidad distinto del civil.

A raíz de unas Sentencias Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional con el caso de la colza se admite que el Estado debe responder. La Administración provocó un daño y tiene que responder. La mala señalización carreteras...

Normas vigentes

Artículos 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92 reformada por la 4/99)

Arrancan de 2 preceptos:

- En el 149.1 CE: competencia exclusiva del Estado. En el apartado 18º dice que el Estado es competente para legislar en materia de expropiación forzosa, procedimiento administrativo común y de responsabilidad de las Administraciones Públicas (bloque de materias).
- La competencia legislativa es única del Estado en la responsabilidad administrativa. La responsabilidad local no siempre se ha correspondido con la del Estado. Ahora, de la Constitución deriva un único régimen de responsabilidad (106.1 CE).

106.2: Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados, por toda lesión que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos sin limitación salvo en casos de fuerza mayor siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Podemos señalar 2 grandes características.

- Si el régimen responsabilidad está basado en la idea de culpa, a partir de los datos del 106, se busca una responsabilidad de tipo objetivo.
- El particular tendrá que demostrar la existencia de una lesión que sea imputable casualmente a la Administración. Estas dos ideas estaban ya claras en la legislación precedente.

Evolución legislativa del régimen de responsabilidad de Estado.

Si se podía deducir que los ejemplos de exigencia de responsabilidad al Estado es muy clara, el fundamento de la exigencia de responsabilidad ha sido mínimo, al principio se negaba absolutamente.

1) A finales del siglo XIX en el código civil algo se podía deducir de la responsabilidad del Estado. El código civil da dos reglas. a) En el 1902, "el que cause daño a otro por acción u omisión..." responsabilidad estricta por culpa. Y b) En el 1903: regla que establece una responsabilidad por actos de terceros dependientes de un responsable principal o responsable primero.

Se entendería que los empleados primeros de las Administraciones debían responder por los daños de sus funciones dependientes. No fue así, el Tribunal Supremo entendió que no es la Administración la que tiene

que responder pero no se llegó a aplicar.

2) Responsabilidad del Estado en el supuesto de que actúe por medio de un agente o representante especial. Se interpretó restrictivamente. Se entendió que la única norma aplicable era esta segunda.

3) Paso a la Constitución Republicana de 1931. Prevé una responsabilidad subsidiaria del Estado para cuando se demuestre que un funcionario ha causado culpablemente daños a un particular.

- Tiene que existir culpa
- Tiene que ser concreta
- El particular puede ir contra ese determinado funcionario.

Cuando se pone en marcha la reforma de la legislación local de 1950, asume sólo para el ámbito local, los criterios de la constitución del 31 y los refuerza. Admite dos tipos de responsabilidad.

- Responsabilidad directa de la Corporación Local.
- Responsabilidad indirecta o subsidiaria de la Administración Local: sólo estaba justificado en aquellos supuestos en que se demostrara la culpa del funcionario y si éste no tenía patrimonio suficiente, el particular iba contra la Administración.

1. Responsabilidad directa: contra la Administración. Al margen de que ésta no sea estrictamente culpable. Se admite en aquellos en que el daño ha sido causado con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos al margen del comportamiento del particular.

La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, prevé en el fondo lo esencial de la ley del 50 pero concretándola más. La responsabilidad va a tener un carácter objetivo. El legislador prescinde de la idea de culpa. Desaparece la responsabilidad subsidiaria y basada en la culpa del funcionario. La responsabilidad ha de ser siempre directa de la Administración y directa e independiente de la culpa. Esto va a constituir los antecedentes inmediatos de la Constitución.

La evolución no es una singularidad nuestra. El Derecho Administrativo francés también tiene una responsabilidad objetiva al margen de la culpa. En el Derecho Alemán se mantiene la culpa.

Regulación vigente.

- Hay un régimen unitario para todas las Administraciones Públicas.
- Responsabilidad: tienen un carácter general por acción y por omisión. Esa actividad puede ser jurídica, actos administrativos que provocan un daño al particular. Pueden darse también otras situaciones: que no halla ningún acto de la Administración, sino puros hechos en los que se genera responsabilidad administrativa. Abarca todo tipo de actividades de la Administración por acción y por omisión.
- Es una responsabilidad directa. El particular va contra la Administración con independencia de que se produzca en dos circunstancias distintas: daños anónimos imputables a la organización administrativa, pero sin poder precisar las personas que han intervenido, o que esté claro qué funcionarios lo han provocado, también en este caso la responsabilidad es exclusivamente directa.
- La indemnización subsecuente a la responsabilidad debe permitir una reparación integral.

Procedimiento.

Plazo: 1 año desde que se ha producido en el año. Para recurrir. En la Ley de 1957 se dijo que cuando la Administración actúa con arreglo al derecho privado la jurisdicción competente que era la civil y cuando actuaba con arreglo al Derecho Administrativo, era la contenciosa.

Resultado: después de la Constitución se pensó que había que unificarlo en la jurisdicción Contencioso Administrativa.

RÉGIMEN CONCRETO DE LA RESPONSABILIDAD.

1. Responsabilidad objetiva
2. Características de la lesión.
3. En el ámbito penal, normas de imputación a la organización administrativa.
4. Si la responsabilidad civil se basa en la culpa, la Administración se basa en la causa directa y suficiente que justifique una lesión.
5. Criterios de indemnización.
6. Normas relativas al procedimiento.

1. Responsabilidad objetiva.

No podemos hablar de concurrencia de culpa pero sí de concurrencia de causas. Es posible que haya concurrido una actuación del particular. En ese caso la indemnización va a menguar de manera extraordinaria.

2. La lesión.

No cualquier daño, primero, que ese daño el particular no está legalmente obligado a soportarlo. Debe tratarse de un daño antijurídico. Segundo, el daño ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Si se trata de normas que regulan una determinada situación jurídica y es lesivo para los particulares pero ha de ser individualizado, no general. También los daños morales. La mera anulación de un acto administrativo no generará sin más responsabilidad de la Administración porque hay que demostrar que se ha producido un daño efectivo. En el daño moral tardó en entrar porque es difícil de determinar.

3. Imputación

Integración en el servicio. Faltará esa integración en aquellos supuestos de contratistas de obras, concesionarios de servicios públicos, particulares, esos personajes son terceros. Responden ellos mismos con arreglo a las reglas del código civil.

Actividad privada de los funcionarios. No responde a la Administración porque en ese momento no está integrado en el servicio.

4. Causalidad

Sustituye a la culpa. En la culpa se exigía que fuera directa, inmediata y exclusiva, si concurría una causa del particular, la responsabilidad desaparecía. Exoneraba a la Administración.

Desde los años setenta este criterio se ha modificado de manera tajante. Si el particular ha concurrido a la producción del acto dañoso, da lugar a una reducción de la indemnización. Se deduce que no hay responsabilidad administrativa cuando el daño se debe a una fuerza mayor.

5. Criterios para determinar la indemnización.

Ha de ser integral: daño emergente y lucro cesante. Sin embargo, se observa una cierta quiebra. Cuando el funcionamiento anormal del servicio público es por alguna negligencia de los funcionarios, es frecuente que los tribunales de justicia indemnizan también por el lucro cesante.

6. Procedimiento.

El procedimiento existente antes de la Ley del 92 (Ley del 57) habría que distinguir dos supuestos: a) Que procediera de un acto administrativo ilegal. b) Que proceda ante meros hechos, u omisiones de la Administración. El mismo dato fundamental provocaba la existencia de dos diferentes procedimientos.

1. Cuando procede de un acto administrativo, podía el particular primero recurrir el acto administrativo y al mismo tiempo, en la misma demanda, pedir indemnización.

El particular podía esperar la resolución del recurso contra el acto administrativo y con la resolución o la sentencia iniciar un procedimiento distinto y autónomo de responsabilidad.

2. Que proceda de hechos: tendremos que provocar el acto administrativo a través de una petición de indemnización. Si fuera desestimatoria, iría al Contencioso Administrativo. ¿Cómo quedan las cosas después de la ley 30/92?.

Interpretaciones variables en la doctrina. Unos autores creen que la Ley del 92 no ha alterado en lo fundamental los procedimientos. Otros autores que en que a partir de 1992 se ha producido una unificación. El particular puede pedir la indemnización.

La jurisdicción competente.

El criterio de la ley era: cuando fueran violaciones del derecho privado, jurisdicción civil. En relaciones de derecho administrativo: jurisdicción contenciosa. Los tribunales civiles entendieron que en algunos supuestos, podían conocer de las demandas de responsabilidad en supuestos producidos por el ámbito de la Administración (hospital, rama de la Administración).

La Ley 30/92 impuso la unidad jurisdiccional. En la jurisdicción contencioso Administrativa. En la ley 4/99 se repite que los únicos competentes son los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Aspectos de la ley 4/99.

1. Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas (por ejemplo, el soterramiento de las vías del tren). Es frecuente en la actuación a través de convenios. Según la ley del 92 deberán responder todos solidariamente. Ahora se exige que en el convenio se distribuya la responsabilidad entre las distintas Administraciones.

2. En relación con el concepto de lesión, que debe ser antijurídica, sigue siendo indeterminada. La ley 4/99 da un criterio un poco más restrictivo. Dice que los daños derivados de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prevenir según el estado de los conocimientos técnicos o de la ciencia.

3. Cuantía de la indemnización. La 30/92 añadió que además del daño emergente y el lucro cesante, los intereses de demora. Se mantiene en la 4/99. Puede ser insuficiente.

Se prevé la actualización y retasación de los daños para dar una reparación íntegra.

4. Jurisdicción: Contenciosa.

Fin del Tema

Administrativo, Lección 45, página 5